



大会

Distr.: General
14 July 2026
Chinese
Original: English

第八十一届会议

临时议程* 项目 67

土著人民权利

土著人民权利

秘书长的说明

秘书长谨向大会转递土著人民权利特别报告员阿尔贝·巴鲁姆根据人权理事会第 60/4 号决议提交的报告。

* A/81/150。



土著人民权利特别报告员阿尔贝·巴鲁姆的报告

土著人民土地、领地和资源的标界、登记和确权

摘要

在《联合国土著人民权利宣言》通过近 20 年后，本报告审视了土著人民土地、领地和资源在法律上的确认、实地标界和确权情况，以及当土著人民的权利在与其他利益发生冲突时如何受到保护。虽然在一些区域取得了重要进展，但实施情况仍然不均衡。特别报告员促请采取紧急行动，依照国际人权法，对土著人民的土地、领地和资源进行确认、标界、确立所有权并提供有效保护。

一. 引言

1. 本报告回顾了《联合国土著人民权利宣言》通过后近 20 年来各国落实土著人民土地权的情况。报告审查了七个社会文化区域呈现的趋势，重点关注法律确认、土地标界和确权，¹ 以及如何权衡土著人民的权利与资源开采、基础设施、自然养护、气候政策和安全等与之竞争的利益。²

2. 尽管一些区域已取得进展，但报告显示全球在执行方面存在差距。报告揭示了剥夺、排斥和保护不足等长期存在的模式，同时也突出强调了可采取的积极做法和路径，以便依照国际人权法加强土著人民权利的切实享受。

二. 非洲

A. 法律确认

3. 根据国际标准，非洲只有不到五个国家依法确认土著人民对其土地享有集体权利。《刚果宪法》保障“土著人民的权利”(第 16 条)，但没有任何一个非洲国家的宪法明确提及土著人民的土地权。

4. 在非洲各地，可以发现有三种对土著人民土地权给予法律确认的大致模式。

5. 采用第一种方式的国家数量最多，这种方式是在法律上确认土著人民对土地或资源享有较弱或有限的权利。这些权利本质上是使用权、占有权或进入权，通常由森林、野生生物、自然养护、气候变化、土地、农业、采矿或相关领域的部门法赋予。土著人民的权利被认为从属于政府确立的首要目标。

6. 刚果盆地六国均通过“社区森林”制度允许土著人民有限使用国有森林，该制度提供一定的土地权利，但不赋予对祖传土地的所有权。例如，在喀麦隆，法律将社区森林特许权限制在仅 5 000 公顷范围，明显少于土著人民的整个祖传土地。³

7. 西非、北非和萨赫勒地区也存在类似模式。马里、乍得和尼日尔⁴ 的法律框架承认季节性游牧和牧业利用，但仅赋予土著牧民对土地和转场通道的使用权，而这些土地和通道仍被归类为公有土地。

8. 在东非和南部非洲许多国家，土著人民通过社区自然资源管理方案获得对野生生物等资源的使用权；然而，这些权利并不包括土地所有权。例如，在纳

¹ 在本报告中，“土地”一次涵盖土地、领地和资源。

² 在今后的报告中，特别报告员将特别关注流动土著人民、自愿与世隔绝或初步接触外部的土著人民以及拥有海洋和沿海领地的土著人民，因为他们面临特殊的挑战和威胁。

³ Tchoumba, B., “Indigenous Peoples and Protected Areas in Central Africa” (World Wide Fund for Nature, 2005). 另见 CERD/C/CMR/CO/22-23 和 A/71/229。

⁴ 马里，2006 年关于农业的第 06-045 号法律；乍得牧业法；尼日尔，1993 年第 93-015 号法令，确立了《农村法典》的指导原则。另见 E/C.12/GC/26 和 HRI/GEN/1/Rev.6，第 212 页。

米比亚，共有保护区赋予各社区在指定区域内管理野生生物和旅游业的附条件权利，而所有共有土地仍归国家所有。

9. 第二类非洲国家在法律上确认习惯土地权或共有土地权，但这些法律往往偏向以可见方式使用土地、占主导地位的传统社区，而将依靠流动维持生计的土著人民排除在外。例如，在博茨瓦纳，部族土地由土地委员会管理，而该委员会由占主导地位部族成员组成。这导致许多土著人民得不到法律保护。⁵ 同样，摩洛哥的部族集体土地所有权制度没有提及土著人民。⁶

10. 在属于大陆法系的许多中非、北非和西非国家，对土地的习惯使用和占有必须同时具有可见性和永久性，才能获得确认和保护。农村土地须经视察，以确认可见占有；如认定为闲置，则成为可供重新分配的国家财产。这一法律原理源于殖民时期的无主地理论，导致狩猎采集者和游牧土著牧民遭受系统性歧视，造成的结果是大多数国家公园和保护区都建立在土著人民的祖传土地之上。⁷

11. 第三类非洲国家正朝着全面确认土著人民土地权的方向迈进。刚果通过的土著人民法是最有力的例证，该法赋予拥有、出入和使用传统土地和资源的集体权利和个人权利。⁸ 然而，该法律至今仍未实施。⁹ 同样，中非共和国于 2010 年批准了《1989 年土著和部落人民公约》(第 169 号)，但一直未执行该公约。

B. 标界和确权

12. 在多数非洲国家，土著人民的土地没有完成标界和确权，也没有任何一个非洲国家专门为土著人民设置土地登记系统。只有少数土著人民依靠并不完善的标界或确权程序取得了土地所有权，这些程序最初也不是为满足土著人民的需要而设计。例如，在南非，《共有财产协会法》使得理查德斯维德·纳马族社区获得了其部分土地的法定所有权。¹⁰ 2011 年，坦桑尼亚联合共和国的哈扎比族土著狩猎采集者获得了其部分领地的村庄土地证书。恩戈罗恩戈罗和洛利翁多的马萨伊土著人民甚至未能像哈扎比人那样获得有限的土地标界和确权。¹¹

13. 在刚果盆地各国，没有为土著人民进行任何标界或确认土地所有权。相反，土著人民仅通过“社区森林”获得有限的使用权，现在正对这些“社区森林”进行标界和登记，但被错误地称为土地权。

⁵ 见 [A/HRC/15/37/Add.2](#)。

⁶ 见 <https://arablandinitiative.glti.net/countries/morocco>。

⁷ 见 [A/71/229](#)。

⁸ Act No. 5-2011.

⁹ 见 [A/HRC/45/34/Add.1](#)。

¹⁰ Constitutional Court of South Africa, *Alexkor Ltd v. Richtersveld Community*, 2004. 另见 [E/CN.4/2006/78/Add.2](#)。

¹¹ 消除种族歧视委员会主席致坦桑尼亚联合共和国常驻代表的信(编号：CERD/EWUAP/115thsession/2025/CS/BJ/ks)。

14. 同样，在西非、萨赫勒和北非，许多国家登记土地和资源使用权，而不授予完整的土地所有权。乍得《牧业法典》和尼日尔《农村法典》规定了如何为土著人民进行季节性游牧通道和牧场区域标界，但这些土地和区域仍被归类为公有土地。

15. 在南部非洲大多数国家，通过基于社区的自然资源管理制度，可以登记资源使用权，但土地所有权仍归国家所有。¹²

16. 新出现的积极做法包括肯尼亚《社区土地法》，该法引入了登记社区土地的六步程序，但由于程序复杂且存在拖延，大多数土著人民的土地仍未完成登记，继续由政府托管。¹³ 2007 年，安哥拉为乌伊拉省穆彭巴蒂桑族社区办理了 1 389 公顷土地的集体确权。

17. 在国家未进行正式标界的情况下，非洲各地的土著人民自行测绘其土地和领地，已成为重要的新兴做法。

C. 平衡土著人民的土地权与竞争性利益

18. 非洲各国的法律框架系统性地优先考虑国家、工商业和自然养护利益，而将土著人民的土地权视为余留、有条件和可牺牲的权利。

19. 采掘业的发展加上全球对转型矿物的需求不断增长，正对土著人民的土地权产生重大影响。《昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架》提出到 2030 年养护全球至少 30% 的陆地、内陆水域、沿海和海洋区域，这一目标有可能使土著人民受益，但如果在实施过程中不遵循关于土著人民权利的国际标准，也存在加速以养护为名剥夺土著人民土地的重大风险。

20. 在非洲的土地程序中，经常违反自由、事先和知情同意的要求。没有任何一个非洲国家制定了专门关于这一事项的法律或政策，只有刚果和刚果民主共和国两个国家在专门针对土著人民的法律中明确纳入了自由、事先和知情同意条款。包括肯尼亚和南非在内的其他国家则仅通过部门框架部分规范这一问题，通常并未重点关注土著人民。

21. 在非洲各地，针对土著土地维护者的刑事定罪和暴力行为日益增多。2020 年，非洲有记录的土地和环境维护者遇害人数位居全球第二，而土著人民在受害人中所占比例特别高。¹⁴

¹² 见 [A/71/229](#) 和 [A/77/238](#)。

¹³ 见 [A/HRC/4/32/Add.3](#)。

¹⁴ Global Witness, “Defending tomorrow: The climate crisis and threats against land and environmental defenders” (2020), p. 14; [A/HRC/39/17](#).

三. 北极地区

A. 法律确认

22. 北极地区¹⁵ 在确认土著人民土地权方面呈现出多种模式。格陵兰(Kalaallit Nunaat)和加拿大北极地区实行广泛的因纽特人自治和领土治理，而在整个萨普米地区，土著人民的土地权以其对土地的传统使用和占有为基础。

23. 在挪威、瑞典和芬兰，萨米人畜牧驯鹿、¹⁶ 狩猎和捕鱼的权利通常以自古以来使用为基础，并主要被确认为使用权。在挪威，《芬马克法》可视为对萨米人提供最高程度保护的法律，该法确认了萨米人对土地和自然资源享有的个人权利和集体权利。¹⁷ 然而，要根据自古以来的使用主张土地所有权，萨米社区必须提供其历史上对土地实施控制的证据；否则，他们可能被归为得到授权的使用人，而非所有人。¹⁸

24. 在瑞典，《驯鹿畜牧法》确认萨米人对其传统使用的土地和水资源享有用益权。只有属于特定社区(*samebyar*)且主要依靠驯鹿放牧维持生计的萨米人才可以行使这些专属权利。然而，瑞典最高法院已明确指出，举证责任在于国家，应由国家证明基于自古以来的使用而产生的权利已依法终止。¹⁹

25. 在芬兰，萨米人土地的法律地位仍未解决。²⁰ 2022 年，经济、社会及文化权利委员会认定，芬兰尚未依法确认土著人民对其传统土地享有的权利，并呼吁依法确认这些权利，包括确认集体所有权。²¹

26. 俄罗斯联邦 1999 年至 2001 年间通过的联邦立法确认了土著人民在其传统领地内使用和拥有土地及可再生自然资源的权利，并规定设立“传统自然利用领地”。²² 然而，随后的立法修正削弱了这些保护。土著人民的所有权不再得到确认，环境保障有所削弱，进入传统土地越来越受到一般土地立法的约束，²³

¹⁵ 本节依据对土著人民在与联合国有关的事务中所界定的社会文化意义上北极地区的理解。

¹⁶ 挪威，2007 年《驯鹿畜牧法》；瑞典，《1971 年驯鹿畜牧法》(*Rennäringslagen*)；芬兰，《驯鹿畜牧法》(848/1990)。

¹⁷ 挪威，关于芬马克土地和自然资源法律关系和管理的法案(2005 年)。

¹⁸ Norwegian Supreme Court, *Finnmark Estate v. Karasjok Sámi Association et al*, case No. HR-2024-982-S.

¹⁹ Swedish Supreme Court, case No. T 853-18, 23 January 2020.

²⁰ 见 [CCPR/C/FIN/CO/7](#) 和 [E/C.12/FIN/CO/7](#)。

²¹ 见 [E/C.12/76/D/251/2022](#)。

²² 俄罗斯联邦，1999 年第 82-FZ 号法律、2000 年第 104-FZ 号法律和 2001 年第 49-FZ 号法律。

²³ 俄罗斯联邦，2001 年第 136-FZ 号法律和 2006 年第 200-FZ 号法律。

土著社区还可能需与商业利益竞争土地和自然资源。²⁴ 最近的修正还减少了此前给予的税收豁免。²⁵

27. 格陵兰是丹麦实行自治的组成部分，根据 2009 年《自治法》实行土地的集体所有和公有，并与广泛自治相结合。格陵兰当局(议会和政府)实际上拥有管理土地、水域和资源的立法权和行政权。²⁶ 在加拿大，因纽特努纳加特各地签订的现代条约确认了因纽特人对土地的所有权、对自然资源的共同管理以及广泛的自治安排，²⁷ 这些都在整体确认因纽特人自决权的范围内。²⁸

B. 标界和确权

28. 萨米人的土地仅完成了部分标界和确权。瑞典历来仅对部分放牧区域进行标界，²⁹ 而许多习惯权利仍须通过国内法院诉讼加以确认。³⁰ 在芬兰，指定作为萨米人家园的地区内有 90%的土地在法律上是国有土地，由芬兰森林和公园企业负责管理。³¹ 2025 年，萨米真相与和解委员会认定，萨米人的土地权仍未得到适当保护，并建议重新作出努力，确认传统土地使用权。³² 在挪威，芬马克委员会继续根据《芬马克法》第 29 条和第 36 条调查有关主张，但进展缓慢，获得确认的集体所有权主张相对较少。³³ 有人关切，所适用的法律检验成本高昂，而且倾向于支持传统的所有权概念，而不是土著人民的季节性和共享土地使用模式。

29. 在俄罗斯联邦，尽管联邦立法规定设立“传统自然利用领地”，但自该立法通过二十多年后，联邦一级仍未设立任何此类领地，³⁴ 绝大多数相关土地仍归联邦所有。因此，土著社区仍然缺乏有保障的领地确认。³⁵

²⁴ Prina, F. and Tomaselli, A., “Land and fishing rights of indigenous peoples in Russia”, Committee on the Implementation of the Rights of Indigenous Peoples of the International Law Association (2016). 另见俄罗斯联邦，2009 年第 209-FZ 号联邦法律和 2004 年第 166-FZ 号联邦法律。

²⁵ 俄罗斯联邦，第 176-FZ 号法律。另见土著事务国际工作组，《2026 年土著世界》。

²⁶ 见 [A/HRC/54/31/Add.1](#)。

²⁷ Inuvialuit Final Agreement, the Nunavut Agreement, the James Bay and Northern Quebec Agreement, the Nunavik Inuit Land Claims Agreement and the Labrador Inuit Land Claims Agreement.

²⁸ Inuit Nunangat Policy.

²⁹ 瑞典萨米族议会提交的资料。

³⁰ Swedish Supreme Court, Nordmaling case, Nytt Juridiskt Arkiv, 2011, p.109; 瑞典萨米族议会提交的资料。

³¹ 见 [A/HRC/33/42/Add.3](#)、[CCPR/C/124/D/2668/2015](#) 和 [CCPR/C/124/D/2950/2017](#)。

³² 见 <https://sdtsk.fi/en/2025/12/05/the-sami-truth-and-reconciliation-commission-in-finland-submitted-its-final-report/>。

³³ 实施公约与建议书专家委员会的报告，国际劳工大会，第 113 届会议(2025 年)，第 1033 页。

³⁴ 见 [CERD/C/RUS/CO/25-26](#)。

³⁵ Suliandziga, L. and Sulyandziga, R. and Cadena, A. “Russian Federation: Indigenous Peoples and land rights”, *Fourth World Journal*, vol. 20, No. 1, 2020.

C. 平衡土著人民的土地权与竞争性利益

30. 在整个北极地区，土著人民的土地受到采矿、能源项目、林业、旅游业、基础设施建设、军事扩张和地缘政治利益的影响。

31. 萨米人的放牧区和季节性牧场已大幅减少。³⁶ 在挪威，89%的萨米人驯鹿畜牧业放牧区受到影响。联合国各机制一再表示关切，认为对累积影响的考虑不足，而且有关决定继续优先考虑经济发展，而非土著人民的权利。³⁷

32. 在北极部分地区，欧洲联盟《关键原材料法》的通过引发了关切，即土著人民的土地权越来越从属于更广泛的经济和安全目标。³⁸

33. 挪威、瑞典和芬兰推出了关于协商的立法，而非关于自由、事先和知情同意的立法。此外，土著人民强调，这些协商往往是在关键的政策决定已经作出之后才进行。³⁹

34. 根据 2009 年《自治法》，格陵兰政府和议会负责管理土地和自然资源并与当地社区开展协商。因此，关于采矿项目、保护区和其他土地使用问题的争议主要是格陵兰当局与直接受影响社区之间的问题。然而，对能否进行有效协商，特别是在偏远居民点，仍然存在关切。⁴⁰ 近来，格陵兰的地缘战略位置和自然资源凸显了尊重格陵兰人民自决权的重要性。⁴¹

35. 在俄罗斯联邦，就采掘项目开展的协商不足、驯鹿牧场面临的压力日益增加、对土著组织的限制不断增加以及对土著人权维护者进行刑事定罪等问题继续引起关切。⁴²

³⁶ Larsen, E., *The State of Sápmi*, vol. 1, International Work Group for Indigenous Affairs, 2015.

³⁷ A/HRC/33/42/Add.3, 第 45 和 46 段；和 E/C.12/SWE/CO/6, 第 13 和 14(d)段。

³⁸ 土著事务国际工作组，《2026 年土著世界》。

³⁹ 见 A/HRC/33/42/Add.3、E/C.12/SWE/CO/6 和 CCPR/C/SWE/CO/7, 第 38 和 39 段。另见 Larsen, E., *The State of Sápmi*, vol. 1, International Work Group for Indigenous Affairs, 2015.

⁴⁰ 同上。

⁴¹ 见 www.ohchr.org/en/press-releases/2026/01/greenland-un-experts-urge-united-states-respect-international-law-and-right。

⁴² 见 E/C.12/RUS/CO/7、CERD/C/RUS/CO/25-26、A/HRC/60/59、A/80/382、RUS 3/2026 号来文、CERD/C/RUS/CO/25-26、E/C.12/RUS/CO/7 和 CCPR/C/RUS/CO/8；土著事务国际工作组，《2026 年土著世界》。另见 www.ohchr.org/en/press-releases/2026/04/strategy-blattant-abuse-counter-terrorism-and-extremism-laws-destroy-russian。

四. 亚洲

A. 法律确认

36. 《联合国土著人民权利宣言》通过近 20 年来，没有任何一个亚洲国家颁布专门立法确认土著人民的土地权。然而，世界上三分之二的土著人民生活在亚洲，而且 30 多个亚洲国家投票赞成《宣言》。

37. 亚洲规范土著人民土地权的法律框架呈现出三种大致模式。

38. 第一，少数亚洲国家颁布立法，确认土著人民作为其祖传土地和领地的集体所有人。最全面的框架是菲律宾《土著人民权利法》，该法确认土著人民对祖传领地享有集体所有权和占有权，包括相关的自然资源、圣地以及狩猎地和捕鱼区。⁴³ 在柬埔寨，《土地法》确认土著人民集体拥有传统土地的权利，《森林法》保护习惯使用权，⁴⁴ 并规定设立社区森林。⁴⁵ 印度《森林权利法》确认在册部落和其他传统森林居民对森林土地和资源享有个人权利和集体权利。在印度尼西亚，虽然立法本身并未确认土著人民的所有权，但宪法法院 2013 年的判决确认习惯森林不是国有森林，并重申了宪法赋予土著人民的领地权。⁴⁶

39. 第二类亚洲国家确认土著人民对其祖传土地享有有限的使用权或占有权，或赋予其对传统领地的有限管理权，但不确认集体所有权。这类有限的土地权通常通过森林和保护区等领域的部门法赋予。在孟加拉国，根据特别行政安排，吉大港山区内仍然存在习惯土地保有制度。⁴⁷ 在马来西亚，土著人民对其部分传统领地行使习惯权利，同时，一些保护区还设立了社区使用区和传统捕鱼区。⁴⁸ 最近，泰国于 2025 年通过《少数族裔生活方式保护和促进法》，在一定程度上确认指定区域内土著人民对土地和自然资源的权利。⁴⁹

40. 第三，越南、老挝人民民主共和国等许多其他亚洲国家将土著人民的土地归类为无主土地、被侵占的土地或非法开垦土地，⁵⁰ 因此将这些土地视为国有土地或公有土地，而没有专门的法律框架确认土著人民的权利。

⁴³ Philippines, Republic Act No. 8371, chap. III, sect. 7.

⁴⁴ 第 25 和 26 条。

⁴⁵ Errico, S., “亚洲土著人民的权利” (国际劳工组织, 日内瓦, 2017 年)。

⁴⁶ 见 https://en.mkri.id/download/decision/pdf_Decision_35PUU-X2012.pdf。

⁴⁷ Roy, D., “《1957 年国际劳工组织土著民族和部落民族公约》(第 107 号)与孟加拉国法律：比较审查” (国际劳工组织, 达卡, 2009 年)。

⁴⁸ 亚洲原住民联盟和 Jaringan Orang Asal Semalaysia 提交的资料。另见 Jaringan Orang Asal Semalaysia, *Red & Raw: Indigenous Rights in Malaysia and the Law*, 2015。

⁴⁹ 见 <https://bangkok.ohchr.org/thailand-new-law-ethnic-groups>。

⁵⁰ Luong Huu Phu 提交的资料。

B. 标界和确权

41. 在亚洲，大量土著人民的土地尚未登记或确权，⁵¹ 包括在那些已经建立专门的标界或确权程序的国家内也是如此。这些程序往往耗时漫长、成本高昂，并给行政管理带来沉重负担。

42. 在柬埔寨，尽管建立了集体所有权法律框架，但获得共有土地所有权的土著社区寥寥无几。⁵² 在菲律宾，由于祖传领地证书迟迟未能颁发，使得祖传土地被改作种植园和其他商业开发用途。⁵³ 在印度，尽管根据《森林权利法》提出的诉求数以百万，但其中相当数量至今仍未得到处理，特别是社区提出的主张。⁵⁴

43. 在印度尼西亚，继 2013 年宪法法院作出裁决后，农政和空间规划部引入了共有权证，可在国家土地局办理登记。⁵⁵ 土著人民设立了祖传领地登记机构，据报该机构已协助完成数以百万计公顷土地的登记，包括森林、河流和海域。然而，对习惯森林的确认仍然以国家事先确认土著社区为前提，因此许多习惯领地在法律上仍被归类为国有森林。⁵⁶ 在马来西亚，大面积习惯土地尚未完成标界，继续被视为国有土地，特别是在这些土地与森林保留地或保护区重叠的情况下。⁵⁷ 在孟加拉国吉大港山区，大量习惯共有土地从未正式登记。根据 1997 年《和平协议》设立的吉大港山区土地争议解决委员会自成立以来已收到 22 000 多份申请，但迄今尚未解决任何土地争议。⁵⁸

C. 平衡土著人民的权利与竞争性利益

44. 在整个亚洲，土著人民的土地权系统性地从属于采矿、水电、农业企业、基础设施开发、气候和养护倡议。⁵⁹

45. 亚洲很少有国家为协商或自由、事先和知情同意制定专门的法律框架。菲律宾 1997 年《土著人民权利法》仍然是最全面的法定制度。⁶⁰ 在尼泊尔，协商要求体现在《宪法》、1989 年《土著和部落人民公约》(第 169 号)的执行以及规范地方政府、环境评估、森林和保护区的部门立法中。然而，这些文书并未建

⁵¹ 土著事务国际工作组，“亚洲土著人民的土地、领土和资源境况”，2019 年。

⁵² 土著事务国际工作组，《2026 年土著世界》。

⁵³ 见 E/C.12/PHL/CO/7。

⁵⁴ Shanmitha M 提交的资料。

⁵⁵ 印度尼西亚，9/2015 号规章，经 10/2016 号规章修订。另见 www.ijss.org/vol7/876-SH0011.pdf。

⁵⁶ 印度尼西亚国家人权委员会，关于土著人民在森林区域内领地权利的国家调查，2015 年。

⁵⁷ 亚洲原住民联盟提交的资料。

⁵⁸ 见 https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_en/f?p=NORMLEXPUB:13101:0::NO::P13101_COMMENT_ID:4464553。

⁵⁹ 亚洲中心、采矿正义网络、阿迪瓦西妇女网络和亚洲原住民联盟提交的意见。

⁶⁰ 见 the Indigenous Peoples Basic Law (2005) 和 the Regulations for Consulting Indigenous Peoples or Tribes to Obtain Their Consent and Participation (2017)。

立促进自由、事先和知情同意的全面法定程序。⁶¹ 印度和印度尼西亚通过部门立法规定了协商或同意，特别是在森林、土地和自然资源领域。然而，在亚洲区域的大部分地区，很少在作出决定之前进行协商。⁶² 据报，有些案例中土著人民的同意是通过贿赂、分化社区或“制造”同意的策略、⁶³ 欺骗、威胁、系统性骚扰、使用武力和致命暴力等手段取得的。⁶⁴

46. 在整个亚洲，未能保护土著人民的土地权导致了冲突和暴力。在一些情况下，为保护土著人民土地上的经济利益而部署军队，并诉诸恐吓和暴力，包括轰炸和杀戮。⁶⁵ 在印度尼西亚，国防部支持西巴布亚的“粮食基地”、战略项目和其他开采举措，并向土著人民的土地部署作战部队。这导致了多起侵犯人权事件。⁶⁶ 在菲律宾，土著人民反对采矿的行为被定性为“恐怖主义”，从而为依据 2020 年《反恐怖主义法》和 1995 年《采矿法》对土著领地实行军事化管理提供了理由。在马来西亚，沙巴土著人民的权利载于 1930 年《沙巴土地条例》(1996 年修订)，该条例构成土著居民对土地和森林资源享有习惯权利的法律依据。然而，一项自然养护协议授予一家私营公司对土著人民祖传领地内的 200 万公顷森林享有排他性权利，据说该协议的签署并未尊重土著人民的协商权以及自由、事先和知情同意权。⁶⁷

47. 在孟加拉国，吉大港山区已高度军事化，安全部队在土著人民土地上设立营地和训练中心，同时支持定居者争夺土地。⁶⁸ 在一些情况下，针对土著妇女的暴力行为被当成迫使土著人民离开其土地的手段，而有罪不罚现象普遍存在。⁶⁹

48. 在整个区域，土著土地维护者日益遭受任意逮捕和拘留、恐吓、威胁、强迫失踪、法外处决和法律骚扰，包括通过毫无根据的诉讼进行骚扰。⁷⁰ 在许多国家，土著土地维护者被贴上“恐怖主义分子”、“叛乱分子”、“外国代理人”或“反发展分子”等标签，通过捏造罪名受到刑事定罪，在一些案件中还

⁶¹ 见 the Local Government Operation Act (2017)、the Environment Protection Act (2019)、Environment Protection Rules (2020) 和 the Forest Act (2019)。

⁶² Tebtebba 基金会提交的资料。

⁶³ 采矿正义网络、阿迪瓦西妇女网络和 Tebtebba 提交的资料。

⁶⁴ 见 CCPR/C/PHL/CO/5 和 A/HRC/56/46/Add.2。

⁶⁵ 见 A/HRC/56/46/Add.2 和 E/C.12/IDN/CO/2。

⁶⁶ 见 IDN 8/2025 号来文。

⁶⁷ 见 MYS 3/2023 号来文。

⁶⁸ 见 BGD 5/2025、BGD 4/2025、BGD 3/2022、BGD 8/2020 和 BGD 2/2018 号来文。

⁶⁹ www.ohchr.org/en/press-releases/2022/12/bangladesh-un-expert-concerned-about-non-implementation-chittagong-hill。

⁷⁰ 见 E/C.12/LAO/CO/1、E/C.12/IDN/CO/2、A/HRC/59/45/Add.2、CCPR/C/IDN/CO/2、A/HRC/56/46/Add.2 和 CERD/C/THA/CO/4-8。另见土著事务国际工作组，《2026 年土著世界》。

遭到法外杀害。⁷¹ 在孟加拉国，对土著社区领袖的刑事定罪和司法化模式已被记录在案。⁷² 此外，经常处于捍卫土著领地前沿的土著妇女面临有针对性的暴力，同时许多情况下仍被排除在其所在社区的内部协商和决策进程之外。⁷³

五. 拉丁美洲

49. 拉丁美洲拥有一些最先进的土著人民土地权法律框架。然而，《联合国土著人民权利宣言》通过近二十年后，由于标界缓慢、竞争性利益、不安全、暴力和各种倒退，对这些权利的有效保护仍然有限。

A. 法律确认

50. 近几十年来，在土著人民的动员、宪法和法律改革、批准《1989 年土著和部落人民公约》(第 169 号)以及不断发展的司法判例的推动下，多数拉丁美洲国家已确认土著人民的土地权。⁷⁴ 《土著人民权利宣言》有望在这些成果的基础上再接再厉，并在土著人民自决进程中进一步加强这些权利的法律基础。

51. 拉丁美洲区域对土著人民土地权的确认可归纳为四种大致模式。

52. 第一组国家认为，土著人民的土地权是固有权利，并非源自国家权力或确认，而是源自土著人民作为享有自决权的平等民族所具有的地位。⁷⁵ 厄瓜多尔和多民族玻利维亚国的宪法确认其本国是多民族国家。厄瓜多尔《宪法》保障土著人民对社区土地享有无期限的集体所有权，并保护这些土地不被转让、分割、查封和征税。⁷⁶ 《玻利维亚宪法》申明土著人民享有自决权和作为其领地权核心的集体所有权。

53. 第二组国家基于土著人民对祖传土地的所有权和使用确认其固有土地权。⁷⁷ 《阿根廷宪法》承认土著人民在文化上的预先存在，并保障他们对传统土地享有社区占有权和所有权。⁷⁸ 《巴西宪法》第 231 条确认土著人民对其传统占有的土地享有“原始权利”。《尼加拉瓜宪法》承认土著人民具有独特身份，并将此作为确认其集体权利的宪法依据。⁷⁹ 《委内瑞拉玻利瓦尔共和国宪法》在确认

⁷¹ 亚洲原住民联盟、Tebtebba 和亚洲中心提交的资料。

⁷² 见 OTH 56/2025 和 BGD 3/2025 号来文。

⁷³ 见 [A/HRC/59/45/Add.2](#)。

⁷⁴ 拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会)，“保障拉丁美洲土著人民的权利”，2014 年；拉加经委会，“拉丁美洲——阿比亚·亚拉土著人民与 2030 年可持续发展议程”，2020 年。

⁷⁵ [A/80/181](#)，第 30 段。

⁷⁶ 第 57 和 60 条。

⁷⁷ [A/80/181](#)，第 30 段。

⁷⁸ 第 75.17 条。

⁷⁹ 第 5 条。

土著人民的存在以及他们与其祖传土地和栖息地之间的原始联系基础上，保障土著人民的土地权。⁸⁰

54. 第三组国家，包括哥伦比亚、⁸¹ 墨西哥⁸² 和巴拿马，⁸³ 在法律上确认土著人民的领地是国家行政架构的组成部分。这些安排使得土著人民能够在领地治理的某些方面行使权力，包括习惯制度、地方决策和土地管理。巴拿马在 1938 年至 2000 年之间设立特区(土著领地)，就是这种保护方式的有力例证。⁸⁴ 在哥伦比亚，土著当局被确认为国家代理人，对其领地享有一定程度的官方管辖权。

55. 前三个类别中的若干国家还为得到确认的土著人民土地权提供了额外的法律保障。阿根廷、⁸⁵ 多民族玻利维亚国、⁸⁶ 巴西、⁸⁷ 哥斯达黎加、⁸⁸ 厄瓜多尔、⁸⁹ 巴拉圭、⁹⁰ 秘鲁⁹¹ 和委内瑞拉玻利瓦尔共和国⁹² 的规范性框架明确规定，土著人民的土地不可转让，也不能出售、转移或查封。

56. 第四组国家仅提供有限的使用权。在苏里南，土著人民的土地被视为国家财产，其进入权主要依据实际占有、行政默许或临时政策安排。⁹³ 在牙买加，国家认可的“土著灭绝”叙事继续阻碍对土著人民权利的确认，涉及亚马耶和马龙社区时尤其如此。⁹⁴

57. 即使土著人民的土地权已得到法律确认，但仍然存在重大限制。一些国家对土地权设定了“截止日期”。在尼加拉瓜，土著人民的历史占有权仅优先于《宪法》通过之后授予的土地权属。⁹⁵ 在巴西，尽管联邦最高法院已宣布时间

⁸⁰ 第 119 条。

⁸¹ 《宪法》，第 287 和 330 条。

⁸² 《宪法》，第 2 条。

⁸³ 1938 年第 2 号法律，1953 年第 16 号法律，1983 年第 22 号法律，1996 年第 24 号法律和 2000 年第 34 号法律。

⁸⁴ [A/HRC/27/52/Add.1](#)，第 13 段。

⁸⁵ 《宪法》，第 75.17 条。

⁸⁶ 《宪法》，第 395.三条。

⁸⁷ 《宪法》，第 231.4 条。

⁸⁸ 1977 年 11 月 29 日第 6172 号法律。

⁸⁹ 《宪法》，第 57.4 条。

⁹⁰ 《宪法》，第 64 条。

⁹¹ 第 22175 号法令，第 13 条。

⁹² 《宪法》，第 119 条。

⁹³ Oorspronkelijke Rechten Inheemsen 平台提交的资料。

⁹⁴ Yamaye Guani 理事会提交的资料。

⁹⁵ 2003 年第 445 号法律，第 35 条。

框架(*marco temporal*)违宪，但该框架仍将土著人民的土地权限定在截至《宪法》通过之日由土著人民实际占有的领地。⁹⁶

58. 在许多国家，得到确认的土地权并不包含水域、海洋边缘以及附属于土地的可再生资源。⁹⁷ 在秘鲁，适合林业的土地被排除在集体确权之外，仅受制于国家授予的特许使用权，而且这种特许权可随时撤销。⁹⁸

59. 其他一些国家赋予土著人民对沿海和海洋资源的使用权，但并未赋予完整所有权。在尼加拉瓜，加勒比海沿海土著社区享有特定海域内手工捕鱼和社区捕鱼的专属权利。⁹⁹ 智利设立了土著人民沿海区域，以保护习惯用途。¹⁰⁰ 许多国家仍保留对地下资源的所有权，至多只确认土著人民享有协商权。

B. 标界和确权

60. 缺乏土地标界和确权是妨碍拉丁美洲区域土著人民享受其土地权的一项主要障碍。各国国内法院和美洲人权系统均承认这一点。¹⁰¹

61. 程序复杂、过度的官僚主义、资源不足和不成体系的土地制度等行政障碍阻碍了对土著领地的确认。政治和经济利益，包括干预、相互冲突的主张、开采特许权以及对第三方权利的确认，构成了更多障碍。相互重叠的养护区往往限制土著人民使用土地，而武装团体造成的不安全局势、冲突、地处偏远以及第三方提出的异议则拖延了这方面的进展。¹⁰² 一些土著人民还面临其传统土地被任意或非法分配给第三方的问题。¹⁰³

62. 然而，本区域也出现了一些积极做法，包括土著人民积极参与标界和确权的所有阶段。¹⁰⁴ 在哥伦比亚和巴西，土著组织、民间社会和公共机构之间的伙伴关系为领地确认提供了更强有力的技术和法律支持，并增强了土著人民维护领地权利的能力。¹⁰⁵ 在秘鲁亚马孙地区，一个土著组织与国家签订了机构间协

⁹⁶ 见 www.ohchr.org/en/statements-and-speeches/2023/06/brazil-un-expert-concerned-about-legal-doctrine-threatening。

⁹⁷ 例如见《阿根廷宪法》，第 75 条。

⁹⁸ 第 22175 号法令，第 11 条。另见 www.ohchr.org/en/press-releases/2024/02/peru-changes-forestry-law-will-threaten-survival-indigenous-peoples-un。

⁹⁹ 2003 年第 445 号法律，第 33 条。

¹⁰⁰ 2008 年第 20249 号法律。

¹⁰¹ Inter-American Court of Human Rights, *Indigenous Communities members of the Lhaka Honhat (Our Land) Association v. Argentina* (2020); Inter-American Court of Human Rights, *Indigenous Maya Q'eqchi' Agua Caliente Community v. Guatemala* (2023)。

¹⁰² 印第安法律资源中心提交的资料。

¹⁰³ Nacionalidad Siekopai del Ecuador、Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan、Centro de Asistencia Legal a Pueblos Indígenas、文化生存组织、亚马逊养护团队、印第安法律资源中心和 Asociación Intercultural Bari Wesna 提交的资料。

¹⁰⁴ 见 Centro de Asistencia Legal a Pueblos Indígenas 提交的资料。

¹⁰⁵ 亚马逊养护团队提交的资料。

议，以支持土地确权程序并推广参与式方法。此外，各族土著人民还开展了对其领地进行“自我标界”的进程，将其作为保护领地的补充性战略。¹⁰⁶

C. 平衡土著人民土地权与竞争性利益

63. 在整个区域，土著人民土地保护工作停滞不前甚至出现倒退的趋势令人深感关切。

64. 在许多国家，立法倒退现象十分明显。这些国家已经修正或正试图修正现有法律或政策框架，削弱对土著人民土地权的保护，目的是推进采掘业、可再生能源项目、农业企业和大型基础设施项目。值得注意的例子包括巴西的时间框架以及阿根廷、尼加拉瓜和危地马拉的相关举措。¹⁰⁷

65. 拉丁美洲许多国家制定了土著人民协商法律，但通常达不到自由、事先和知情同意标准。¹⁰⁸ 协商经常是在作出决定之后才进行，侧重于程序形式，或者缺乏土著人民的实质性参与。¹⁰⁹ 有时，协议是与被选定的个人达成的，而这些个人并不代表受影响社区。¹¹⁰

66. 在区域各地，由于有组织犯罪和犯罪集团占据并控制土著人民的领地，特别是在边境、森林和偏远地区，导致不安全局势加剧，从而威胁到土著人民的土地权。许多国家增加了在土著领地的军事存在，往往是在紧急状态下，并将土著人民描绘成安全威胁或犯罪的共犯，厄瓜多尔即属此类情况。¹¹¹ 自 2022 年以来，智利因历史土地争议引发的暴力，在该国南部地区实施宪法规定的紧急状态，并对马普切人适用反恐怖主义法律。¹¹² 在墨西哥，国家经常以暴力或存在有组织犯罪集团为由干预土著人民领地。

67. 对土著土地维护者和环境维护者而言，拉丁美洲仍然是最危险的区域之一，原因是犯罪和经济行为体利用治理薄弱以及土著领地确认迟缓来谋取利益。

¹⁰⁶ 印第安法律资源中心提交的资料。

¹⁰⁷ 例如见：阿根廷，2024 年第 27.742 号法律，该法律创设了重大投资激励制度；尼加拉瓜，第 1258 号法律(边境领地法)；或危地马拉，第 6663 号法律(国家元首授予的土地规范化特别法)。另见 Tatiana Alfonso Sierra, Ana Braconnier De León and Rachel Sieder, “Indigenous Peoples and Land Claiming in Latin America”, *Annual Review of Law and Social Science*, 2025, vol. 21: 249–267。

¹⁰⁸ 见厄瓜多尔宪法法院，第 273-19-JP 号裁决。

¹⁰⁹ Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan 提交的资料。

¹¹⁰ 生活方式楷模奖基金会提交的资料。

¹¹¹ Nacionalidad Siekopai del Ecuador 提交的资料。

¹¹² Centro de Estudios e Investigaciones Comunidad de Historia Mapuche 提交的资料。另见 www.gob.cl/en/news/president-boric-participates-in-launch-of-presidential-commission-for-peace-and-understanding-and-announces-its-members/?__cf_chl_f_tk=slQ4.EnFp9TA63O16l.tkq_Pfe6aCpKH2xHS58YcG.8-1783263370-1.0.1.1-q7V0nMtJZoSg8AIXZuMilaCgN8mlz9XbC8c3QHsD3bs。

土著土地维护者面临恐吓、刑事定罪、任意逮捕、拘留、强迫失踪、酷刑甚至死亡。2024 年，遇害或失踪的人权维护者中约三分之二是土著人。¹¹³

68. 针对土著领袖的袭击得不到追究的情况仍然很普遍，而保护机制仅存在于少数国家。¹¹⁴ 为应对这种情况，一些土著人民为保护其领地，建立了自己的社区安全队伍和领地监测机制，如土著卫士。¹¹⁵

69. 土著人民权利特别报告员记录了针对土著领袖，特别是土著妇女领袖的袭击模式，这些袭击的目的是削弱土著社区的精神和韧性。¹¹⁶ 同样，特别报告员还注意到针对土著社区安全队伍的袭击，而这些队伍有时被国家、犯罪网络和抢夺土地者视为对其利益的威胁。联合国人权机制一贯敦促各国不要针对土著人民进行刑事定罪，并保证土著人民受到保护，免受非国家犯罪行为体的侵害。¹¹⁷

70. 国内法院和美洲人权法院的裁决得不到执行，也是该区域土著人民土地权出现倒退和停滞趋势的另一体现。¹¹⁸ 已成为该区域许多土著人民最后出路的美洲体系也面临挑战，包括出现倒退和讨论预防措施。

六. 北美洲

71. 尽管加拿大和美利坚合众国均在不同程度上承认土著人民为主权民族，但土著人民并未对其土地、领地、资源和生活行使充分控制。

72. 2021 年，加拿大联邦政府通过了《联合国土著人民权利宣言法》，并于 2023 年制定了一项行动计划，但其影响仍有待观察。

A. 法律确认

73. 在加拿大和美国，土著人民的土地权得到各种历史和现代条约及其他协定、法院判决、宪法条文和法律的确认。在这两个国家，这些依法确认的权利包括采集权和其他使用权、在国家受托持有的土地上生活的权利以及在极少数情况下得到确认的对土著人民传统土地、领地和资源的所有权、控制权和受益权。

¹¹³ Global Witnesses, *Roots of Resistance*, 2025, 和 www.ohchr.org/en/press-releases/2025/11/un-experts-condemn-deadly-attack-guarani-and-kaiowa-indigenous-peoples。另见 COL 3/2026、MEX 2/2026、MEX 1/2026、MEX 14/2025、BRA 6/2025、BOL 2/2025、NIC 2/2025 和 GTM 5/2025 号来文。

¹¹⁴ 哥斯达黎加政府、亚马逊养护团队和 Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan 提交的资料。

¹¹⁵ 见 Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan 提交的资料和 www.alianzaceibo.org/guardia-indigena-ejerciendo-derechos-defendiendo-vida-y-territorio/。

¹¹⁶ 见 A/HRC/39/17。

¹¹⁷ 例如见，A/HRC/46/35。

¹¹⁸ 例如见，萨拉马卡人民诉苏里南和加里富纳非洲土著社区诉洪都拉斯。

74. 土著人民与国家经常就条约的解释产生争议。加拿大和美国坚称，土著人民已放弃其土地权，而土著人民则将条约视为共享土地而非放弃权利的协定。¹¹⁹ 此外，该区域并非所有土著人民都得到国家的承认。¹²⁰ 在美国，虽然已有 500 多个部族获得联邦承认，但仍有数百个部族正在寻求获得承认。¹²¹

75. 这两个国家都设有“保留区”或“保留地”，由国家或王室为美洲土著和第一民族的利益，以信托方式持有土地。然而，对保留地的确认未能阻止这些土地遭到窃取和征用。在加拿大，1996 年皇家土著人民事务委员会认定，自 1867 年加拿大建国以来，土著人民失去了约三分之二原本应受到保护的土地区域。¹²² 在美国，许多保留区内既有土著居民，也有非土著居民居住、工作并拥有财产，¹²³ 从而形成复杂的土地使用和管辖安排，同时秉持可持续发展和自决的共同价值观。¹²³

76. 然而，加拿大因纽特人和梅蒂斯人的土地以及美国夏威夷州并不存在此类保留地或保留区制度。在阿拉斯加，1971 年《阿拉斯加原住民权利主张解决法》废除了保留地制度，目前土地主要通过由原住民经营的公司持有。¹²⁴ 在夏威夷，土著人民保有依习俗和传统使用土地和水资源的权利。¹²⁵

77. 在美国，土著人民传统领地内的许多土地仍属于“公有”土地，由联邦政府或州政府管理，或者属于个人和实体私人所有。在这些土地上，非土著实体通常拥有决定土地用途和开发的权力，但须遵守联邦关于与部族政府协商的要求。

78. 此外，“原住民所有权”被排除在《美国宪法》规定的法律确认、保护或补偿之外。¹²⁶ 然而，美国一家联邦法院最近援引了《联合国土著人民权利宣言》，为通过和解确认杰梅兹普韦布洛人有权持续使用原住民所有权土地奠定了基础。¹²⁷

¹¹⁹ Fumoleau, R., *As Long as This Land Shall Last: A History of Treaty 8 and Treaty 11* (Calgary: University of Calgary Press, 2004).

¹²⁰ 7 Directions of Service 和 Winnemem Wintu Tribe 提交的资料。

¹²¹ Winnemem Wintu Tribe 提交的资料。

¹²² Royster, J., “The Legacy of Allotment”, *Arizona State Law Journal* (1995).

¹²³ Carpenter, K., and Riley, A., “Privatizing the Reservation?”, *Stanford Law Review*, vol. 71 (2019).

¹²⁴ 见 [A/HRC/21/47/Add.1](#)。

¹²⁵ 《夏威夷宪法》，第十二条，第 7 节(1978 年)。

¹²⁶ United States Supreme Court, *Tee-Hit-Ton Indians v. United States* (1955).

¹²⁷ United States Court of Appeals for the Tenth Circuit, *Pueblo of Jemez v. United States* (16 October 2024). 另见 www.doi.gov/pressreleases/interior-department-signs-settlement-agreement-recognizing-jemez-pueblos-rights。

B. 标界和确权

79. 在加拿大，现有保留地在土地登记册中列为由王室持有的地块。具体的权利主张程序负责处理王室不当取得的土著土地的返还问题。“条约土地权益主张”和“增加保留地”等程序是正式标界和确权程序中的关键步骤。¹²⁸

80. 土著人民的参与方式包括提供证据、谈判和诉讼。¹²⁹ 然而，这些程序费用高昂、法律挑战性强且耗时漫长，有时持续数十年。¹³⁰ 一些土著群体因费用高昂和长期拖延而退出了权利主张程序。¹³¹

81. 2024年，加拿大与马尼托巴梅蒂斯族联盟(即红河梅蒂斯人政府)签署了《确认和实施红河梅蒂斯人自治条约》。¹³² 1993年，加拿大与努纳武特通加维克联合会签署了《努纳武特土地权利主张协议》，赋予因纽特人对努纳武特超过35万平方公里土地的所有权，这是加拿大历史上规模最大的土著土地权利主张解决协议。¹³³

82. 美国于1946年设立印第安人索偿委员会，负责处理历史上的土地剥夺问题，但该委员会仅提供金钱赔偿，而许多土著人民拒绝这种做法，因此土地权利主张尚未解决。¹³⁴

C. 平衡相互竞争的利益

83. 当土著人民的权利与经济利益发生冲突时，这些权利往往得不到保障。未经土著人民同意就批准资源开发项目，或者允许不受限制地标定矿权，在加拿大和美国都引发了冲突。¹³⁵

84. 维护自身土地的土著人民遭受警方监视、骚扰和过度使用武力；受制于禁令和其他费用高昂的法院诉讼程序；受到刑事指控和监禁；并承受经济压力。¹³⁶ 还注意到土著领地内采掘业的存在与性别暴力(包括贩运)发案率上升之间存在关联。¹³⁷

¹²⁸ Shirina Evans 和 Saba Ahmad 提交的资料。

¹²⁹ 同上。

¹³⁰ Shirina Evans 提交的资料。

¹³¹ 见 [A/HRC/54/31/Add.2](https://www.unhcr.org/refugees/54/31/Add.2)。

¹³² 众议院正在进行二读；一旦该流程完成，《条约》将成为加拿大法律的一部分。见 www.mmf.mb.ca/news/red-river-metis-self-government-recognition-and-implementation-treaty-goes-to-second-reading-in-the-house-of-commons。

¹³³ 见 <https://nl.ca.tunngavik.com>。

¹³⁴ 美洲印第安人事务协会和公地信托社提交的资料。

¹³⁵ Saba Ahmad 提交的资料。另见 [E/2024/43](#)，第30段。

¹³⁶ Shirina Evans 提交的资料。

¹³⁷ 见 [CEDAW/C/CAN/CO/10](#)。

85. 此外，正在推进一些立法改革，以便被认定符合“国家利益”的项目更容易获得批准，而这往往以牺牲土著人民土地权和自决权为代价。这方面的例子包括《加拿大一体化经济法案》、《释放经济活力保护安大略法案》以及不列颠哥伦比亚省《可再生能源项目(简化许可程序)法案》和《基础设施项目法案》。

86. 关于协商以及自由、事先和知情同意，与土著人民协商常常被视为只是一项程序性要求，缺乏实质性效果。¹³⁸ 国家在联邦或其他各级拥有对土著人民土地的广泛权力，可在未经土著人民同意的情况下就影响后者领地的事项作出决定。

87. 自然公园和保护区的建立或扩大往往导致土著人民因在其自身领地内的采集活动、文化习俗和自由行动而遭到排斥和刑事定罪。此外，因军事和国家安全原因而进入和使用土著人民的土地和领地往往未经土著人民的自由、事先和知情同意。¹³⁹ 最近，不顾阿帕奇人反对，农业部受命将阿帕奇人举行宗教活动的一处圣地移交给一家大型采矿公司。¹⁴⁰

88. 在美国，一个积极例子是土著人民与联邦土地管理机构就联合或合作管理国家公园和国家纪念地达成了协议。例如，熊耳国家纪念地由一个跨部族委员会共同管理。¹⁴¹ 此外，内政部及相关机构最近援引了《联合国土著人民权利宣言》，特别是其中关于自由、事先和知情同意的规定，将其作为保障联邦土地上土著人民对圣地的权利的最佳做法。¹⁴²

七. 太平洋地区

A. 法律确认

89. 太平洋地区与其他区域一样，也出现了一种趋势，即通过倒退的法律和政策削弱土著人民的土地权。¹⁴³

90. 《联合国土著人民权利宣言》通过以来，澳大利亚没有制定任何确认土著人民土地权的重要法律。1993 年《原住民所有权法》是在马博案的裁决否定无主地理论之后制定的，该法确认土著人民根据其法律和习俗对其传统土地和水

¹³⁸ 美洲印第安人事务协会、公地信托社、Charles Hookimaw 和 Mikisew Cree First Nation 提交的资料。另见 CCPR/C/CAN/CO/7 和 CERD/C/USA/CO/10-12。

¹³⁹ 印第安法律资源中心提交的资料。

¹⁴⁰ 见 www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/cerd/earlywarning/letters/cerd-ewuap-letter-115-usa2.pdf。

¹⁴¹ 见 <https://npshistory.com/publications/blm/bears-ears/psf-v41n3-2025.pdf>。

¹⁴² United States Department of the Interior, “Advancing the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples” (2025).

¹⁴³ 见 NZL 2/2025 号来文。

域享有原住民所有权。正如消除种族歧视委员会着重指出的那样，1998 年对《原住民所有权法》作出的修正降低了给予土著人民土地权的保护水平。¹⁴⁴

91. 澳大利亚在土著人民土地权方面取得的微小进展主要来自法院案件，例如 2025 年的澳大利亚联邦诉 *Yunupingu* 案，法院在该案中判决赔偿对原住民所有权的侵害。在近期的另一起案件中，澳大利亚联邦法院命令 Fortescue 矿业公司就其开发所罗门枢纽铁矿项目导致原住民所有权的减损和灭失，向因吉巴恩迪土著人民支付超过 1 亿美元赔偿金。¹⁴⁵

92. 前任任务负责人詹姆斯·阿纳亚在 2011 年访问新西兰期间注意到一些积极进展。他指出，新西兰在促进毛利人权利方面取得了重大进展，包括表示支持《联合国土著人民权利宣言》，并采取措施废除和改革 2004 年《前滨和海床法》。¹⁴⁶ 然而，在《怀唐伊条约》中的土地权条款方面近来进展放缓，遭遇障碍和倒退，被定性为“通过违反[该国]国际义务的倒退性立法和政策，持续削弱毛利土著人民权利的趋势”。¹⁴⁷

93. 毛利人的土地权至今仍未得到宪法确认。尽管法院的裁判已承认毛利人的习惯所有权属于普通法的一部分，但长期以来通过毛利土地法院，各项法律将集体所有权转变为可以出售的个人产权，从而削弱了这种保护。¹⁴⁸

94. 由于缺乏全面的宪法保障，对毛利人土地权的确认和保护分散见于一般性法律、《条约》和解法令以及对《怀唐伊条约》的司法解释。因此，这些权利仍然容易受到政治否决，缺乏保障和稳定性。例如，2011 年《海洋和沿海地区(塔库泰·莫阿纳)法》通过“习惯海洋所有权”赋予毛利土著人民对海洋和沿海地区的某些权利，但这些权利仍须受制于国家界定的权属和条件。2024 年对该法案进行了修正，对毛利人施加了更严格的要求，包括要求证明对特定区域存在自 1840 年至今没有“实质性中断”的“专属使用和占有”。¹⁴⁹ 此外，近期围绕“条约原则”立法展开的辩论特别指出，对毛利人土地权的法律保护持续削弱，也暴露出这些权利十分脆弱，容易因单方面立法而灭失。¹⁵⁰

95. 该区域其他国家则依据习惯法确认土著人民的土地权。例如，在巴布亚新几内亚，土著人民 90% 的土地是在习惯土地保有制度下拥有的。¹⁵¹ 目前，议会

¹⁴⁴ 见 CERD/C/54/Misc.40/Rev.2。

¹⁴⁵ Federal Court of Australia, *Yindjibarndi Ngurra Aboriginal Corporation RNTBC v. State of Western Australia* (2026).

¹⁴⁶ A/HRC/18/35/Add.4, 第 66 段。

¹⁴⁷ 见 NZL 2/2025 号来文。

¹⁴⁸ 新西兰人权委员会提交的资料；Waitangi Tribunal, Rangahaua Whānui series; Boast, R., “Foreshore and Seabed, Again”, *New Zealand Journal of Public and International Law* (2011)。

¹⁴⁹ Marine and Coastal Area (Takutai Moana) (Customary Marine Title) Amendment Act 2025.

¹⁵⁰ 新西兰人权委员会提交的资料。另见 NZL 2/2025 号来文。

¹⁵¹ 人性与自然土著妇女协会提交的资料。

正在审议《习惯土地保有法案》，以期加强对习惯土地所有人土地保有权的保护，包括设立部族登记册和习惯土地登记册。¹⁵² 在新喀里多尼亚，《努美阿协定》为确认土著人民习惯权利提供了总体框架。¹⁵³

B. 标界和确权

96. 在澳大利亚，《原住民所有权法》规范了确定原住民所有权的程序，要求证明原住民与依照传统法律和习俗主张的地区之间存在持续不断的联系。鉴于澳大利亚历史上曾强制迁移土著人民并剥夺其财产，这种举证责任构成极大挑战。在大多数情况下，由于程序复杂且需要处理相互竞争和重叠的权利主张等各种问题，土著人民需要法律援助。¹⁵⁴ 相关程序平均需要 5 至 15 年，费用可能难以承受。

97. 对偏远地区开展测量十分困难，官僚主义拖慢进展，而相互重叠的土地权利主张引发争议，有时甚至导致土地维护者受到刑事指控。¹⁵⁵ 尽管土著人民应在标界方面发挥关键作用，但最终由法院决定边界，特别是在各社区的陈述不一致的情况下。

98. 在新西兰，对于依法指定为毛利土地的土地，标界和确权程序需要进行测量、向毛利土地法院或有关当局提出申请，之后办理登记。依法获得确认的权利持有人通常是按照国家立法设立的信托或公司。¹⁵⁶ 这些程序往往费用高昂、技术复杂且耗时漫长，特别是在边界存在争议时；边界的最终决定权属于国家有关当局。截至 2025 年，政府据报签署了共计 100 份和解契据。¹⁵⁷ 然而，这些标界和确权安排也将相互重叠、具有季节性和精神意义的与土地和水域的联系，转化为划定边界并分配给个人所有人的地块，导致疏离化并削弱了集体治理结构。¹⁵⁸

99. 在新喀里多尼亚，根据《努美阿协议》负责管理土地改革以及测量和登记习惯土地的农村发展和土地规划局，已将超过 11.5 万公顷土地归还给卡纳克土著人民。然而，按照土著人的传统边界(例如植被和神圣山脊)进行土地标界，对静态的西方地理信息系统构成挑战，因此需要采用混合式、参与式方法。¹⁵⁹

¹⁵² 见 <https://papuanewguinea.un.org/en/311690-historic-step-forward-customary-land-reform-papua-new-guinea>。

¹⁵³ 第 14 条。

¹⁵⁴ Gwynette Govardhan 提交的资料。

¹⁵⁵ Mijica Rose Lus 提交的资料。

¹⁵⁶ 新西兰人权委员会提交的资料。

¹⁵⁷ 见 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadFile?gId=39168>。

¹⁵⁸ Boast, R., “Foreshore and Seabed, Again”, *New Zealand Journal of Public and International Law* (2011).

¹⁵⁹ Jannai Tokotoko 和 Alosio Ghislain 提交的资料。

C. 平衡竞争性利益

100. 在澳大利亚和新西兰，土著人民一直通过诉诸法院、开展宣传运动以及利用联合国机制来保护其土地权。

101. 在澳大利亚，《原住民所有权法》规定的未来法案制度将程序性权利赋予原住民权属持有人和权利主张人，包括当他们的土地或水域被政府或私营部门用于采矿或基础设施等活动时，进行协商和谈判的权利。然而，由于资源有限、信息不足、时间紧迫以及国家原住民所有权法庭的法定要求等因素，土著人民在谈判中的议价能力往往较弱。¹⁶⁰

102. 在新西兰，实践中土著人民的土地权经常从属于国家和商业利益。¹⁶¹ 规范自然养护、采矿、能源、基础设施以及气候或生物多样性举措的部门法，往往可以授权在土著人民的土地和水域上开展活动，或授权开展影响这些土地和水域的活动而无需取得土著人民的自由、事先和知情同意。根据环境和自然养护立法，有时会在土著祖传领地上叠加设立受保护地位，同时限制习惯利用和决策。¹⁶² 虽然一些法律和政策要求在土地、资源、渔业和养护等事项的决策方面与土著人民进行协商，但据报协商程序的适用并不一致，而且并不总是依照土著人民的决策程序。¹⁶³ 在有些案例中，土著土地维护者在公共媒体中受到施压或攻击。

103. 在巴布亚新几内亚，土著人民的土地普遍受到特殊农商租赁的影响，通过强行购置导致习惯土地的分隔疏离，同时也受到城市扩张带来的影响，据称政府协助企业和社会精英争夺土地，并且未能执行环境法律以防止和制止发生在或影响到土著领地的工业废弃物倾倒。¹⁶⁴ 在一些案例中，土著社区受到胁迫或误导，签署他们并不了解的协议。据报，支付的补偿款既不足又不规律，项目带来的利益很少流入社区，而是被社会精英攫取或因国家管理不善而流失。特别是，土著妇女被排除在决策和利益分享之外。¹⁶⁵ 此外，居住在矿场附近和采矿走廊沿线村庄里的居民是暴力和骚扰行为的受害人。¹⁶⁶ 将维护自身权利的土著人民刑事定罪的情况十分普遍。¹⁶⁷

¹⁶⁰ 未来法案裁断是仲裁庭就一项已经过谈判权程序的未来法案做出的裁定，裁断一项未来法案是可以实施、可以附条件实施，还是绝对不得实施。

¹⁶¹ 新西兰人权委员会提交的资料。

¹⁶² 同上。

¹⁶³ 见 [A/HRC/18/35/Add.4](#)。

¹⁶⁴ 人性与自然土著妇女协会提交的资料。

¹⁶⁵ 同上。

¹⁶⁶ 土著事务国际工作组，《2026年土著世界》。

¹⁶⁷ 同上。

104. 在该区域各地，反对有关项目或主张对河流、森林和沿海地区享有权利的土著土地维护者和环境维护者都有可能面临巨大压力，包括公开诋毁、法律诉讼和警方骚扰。¹⁶⁸

八. 结论和建议

105. 2007 年《联合国土著人民权利宣言》获得通过，但仅在少数区域加强了对土著人民土地权的确认和保护。仍有太多国家未达到标准，世界范围内的执行差距依然存在。特别报告员对许多国家在保护土著人民土地权方面停滞不前甚至出现倒退的趋势深表关切。

106. 世界各地的土著人民在确保其土地、领地和资源获得法律确认、标界、确权和有效保护方面继续面临重大障碍。延迟执行往往等同于对权利的否认。只有少数国家充分落实了《联合国土著人民权利宣言》所体现的关于所有权、控制权和自决权的更广泛理念，并顾及和尊重土著人民领地的特殊意义及其完整性。

107. 针对土著人民、其土地利用和生活方式的结构性偏见深深根植于历史上和当前的歧视模式，至今仍然渗透于各项法律框架之中，对流动土著人民、自愿与世隔绝或初步接触外界的土著人民以及拥有海洋或沿海领地的土著人民影响尤为严重。结果是经济和其他利益系统性地凌驾于保护土著人民的土地权之上。

108. 在全球范围内，土著人民的土地权正受到采掘业、可再生能源和关键矿物、基础设施开发、养护举措、气候相关措施和安全政策的威胁。

109. 自由、事先和知情同意仍未得到充分落实。在许多国家，协商已经沦为一种程序形式或者被操纵用于将侵犯土著人民权利的行为合法化，而不是作为一个真正的程序，使土著人民能够自由决定影响其土地、领地和资源的发展事项。这些全球趋势还导致针对维护其土地和领地的土著人民，特别是土著妇女领袖的刑事定罪、军事化和暴力行为令人震惊地增加。此类侵权行为有罪不罚的现象仍然十分普遍。

110. 对土著人民土地、领地和资源的有效保护，仍然是实现其自决权、文化权、食物权、健康权、生计权和可持续发展权不可或缺的条件，因此必须紧急采取行动，确保土著人民切实享有《联合国土著人民权利宣言》申明的各项权利。

111. 特别报告员建议各国：

(a) 依照《联合国土著人民权利宣言》，确认土著人民及其拥有、使用、开发和控制其土地、领地和资源的权利；

¹⁶⁸ 新西兰人权委员会提交的资料。

(b) 立即停止在确认土著人民土地权方面出现的倒退，并通过简化程序和提供适当的资金和技术支持，在土著人民参与下，加快识别、标界和确权土著人民的土地，同时特别关注流动土著人民、自愿与世隔绝或初步接触外界的土著人民以及拥有海洋和沿海领地的土著人民；

(c) 在标界和确权完成之前，保护土著人民的土地权；

(d) 制定立法，确保在就任何影响土著人民土地、领地或资源的立法措施、行政措施或项目，包括采掘、养护、气候和基础设施举措作出决定之前，取得自由、事先和知情同意，并确保所有关于土地征用的决定均符合国际人权义务；

(e) 确保土著人民能够自由决定并推进其领地发展的优先事项；

(f) 制定立法，要求在批准影响土著人民土地的各项举措之前，在土著人民参与下开展社会、精神、文化和环境影响评估，包括考虑与现有项目叠加产生的累积影响；

(g) 审查和修正立法和政策，包括部门立法，确保其符合《联合国土著人民权利宣言》；

(h) 预防和调查针对土著人民及其领袖的袭击、恐吓、刑事定罪和暴力行为，为土著人权维护者提供有效保护，包括针对土著妇女采取特别措施，并确保追究行为人的责任；

(i) 执行国内、区域和国际性法院及人权机制就土著人民的土地权作出的判决和决定；

(j) 加强支持土著人民自己的机构、领地治理制度、测绘举措以及基于社区的监测和保护机制；

(k) 批准并实施《1989 年土著和部落人民公约》(第 169 号)，并充分落实《联合国土著人民权利宣言》。
